

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/157832>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-05 and may be subject to change.

De grondwetswijziging in eerste en tweede termijn

De toegenomen staatsbemoeienis met het maatschappelijke leven en intensievere internationale contacten deden de belasting van ministers gestaag toenemen. Als reactie hierop werd aanvankelijk het aantal departementen vergroot door afsplitsing van bestaande departementen. Bedroeg het aantal departementen tot 1877 nog zeven, bij het kabinet-Drees-Van Schaik was het aantal reeds verdubbeld tot veertien.¹ Deze groei compliceerde niet alleen de kabinetsformaties, maar leidde ook tot een steeds grotere ministerraad, hetgeen een efficiënte besluitvorming niet vergemakkelijkte.

De instelling van het staatssecretariaat beoogde de minister te bevrijden van de primaire verantwoordelijkheid voor een deel van zijn taak terwijl toch splitsing van het departement kon worden voorkomen.

In het parlement bestond reeds bij de grondwetsherziening van 1938 behoefte aan invoering van het staatssecretariaat. Een amendement-Goseling (RKSP) werd weliswaar ruim gesteund, maar het aangepaste ontwerp tot herziening van de Grondwet werd vervolgens verworpen.

Bij de grondwetsherziening van 1948 haakte de regering in op de eerder gebleken parlementaire instemming voor het staatssecretariaat. Beperking van het aantal departementen en de behoefte om staatssecretarissen te benoemen, onder meer ter regeling van een nieuwe rechtsorde voor de overzeese gebiedsdelen, vormden voor de regering de onmiddellijke aanleiding invoering van het staatssecretariaat voor te stellen.

De regering omschreef de staatsrechtelijke positie van de staatssecretaris aldus: '(...) de Staatssecretaris is intern onder-Minister; extern is hij in elk geval, waarin hij optreedt de Minister, zowel tegenover de burgers, ook in zake de wettelijke bevoegdheden van de Minister, alsook tegenover de volksvertegenwoordiging, doch dit laatste onverminderd de interne onder-schikking aan de Minister en de verantwoordelijkheid van deze. Het contraseign van een Staatssecretaris zal mitsdien gelden als mede onderteke

¹ J.M. Kan, 'De staatsrechtelijke positie van de staatssecretaris', *Bestuurswetenschappen* 5(1951) p. 129. Zie voor de behandeling van de grondwetswijziging 1948 met betrekking tot de staatssecretaris in eerste lezing: M.D. Bogaarts, *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945*, deel 2, *De periode van het kabinet-Beel, 3 juli 1946 - 7 augustus 1948*, band C ('s-Gravenhage 1989) p. 2213-2217.

ning van een Minister overeenkomstig het laatste lid van art. 79 der Grondwet.² Deze definitie liet echter nog veel vragen onbeantwoord, die eerst bij de behandeling van het wetsontwerp tot invoering van het staatssecretariaat, goeddeels werden beantwoord.

Onduidelijke politieke positionering

Het meeste verzet tegen invoering van het staatssecretariaat bij de behandeling van de grondwetwijziging in eerste termijn, werd geleverd door H.W. Tilanus (CHU). Hij achtte de staatsrechtelijke positie van de staatssecretaris onvoldoende geregeld en Tilanus verwachtte dan ook 'dat de Kamer er prijs op stelt verantwoordelijke Ministers tegenover zich te hebben en niet heren, die op het ene moment voor intern gebruik onder-Minister zijn en op een ander moment hier als Minister optreden; het overleg met de Staten-Generaal blijve met de verantwoordelijke Ministers'.³ Hij vroeg zich af of ministers met een te zware taak niet beter gebruik konden maken van secretarissen-generaal in plaats van staatssecretarissen. De ministers konden zich dan met de grote lijnen van het beleid bezighouden en de uitwerking aan de secretarissen-generaal overlaten.

Ook de CPN keerde zich tegen de invoering van het staatssecretariaat. Intern op het ministerie stond de staatssecretaris onder de minister. Tegenover het parlement trad hij echter op als minister, met als consequentie dat hij politiek verantwoordelijk werd voor besluiten van de ministerraad, waarvan hij geen deel uitmaakte.

De andere fracties in het parlement konden zich in het algemeen vinden in het voorstel. Het was echter ook voor deze fracties duidelijk dat de politieke positie van de staatssecretaris nog moeilijk te bepalen viel en vooral zou afhangen van de constitutionele praktijk. Volgens J.A. de Wilde (ARP) moest een staatssecretaris dan ook 'een verstandige man zijn, die zijn positie kent en deze èn tegenover de Kamer èn tegenover de Minister juist afbakt'.⁴

De nog onduidelijke politieke positie van de staatssecretaris kwam tot uitdrukking in een aantal kamerbreed gesteunde vragen aan de regering, waarop een ondubbelzinnig antwoord werd gevraagd. Droeg de staatssecretaris de volledige politieke verantwoordelijkheid ten opzichte van het parlement en wat waren de politieke gevolgen van een motie van wantrouwen tegen de staatssecretaris? Trad de staatssecretaris altijd samen af met de minister en contrasigneerde de staatssecretaris uit eigen bevoegdheid of uit volmacht?

In zijn antwoord benadrukte minister-president Beel dat de regering slechts zeer ten dele aan die onduidelijkheid een einde kon maken. Het instituut moest zich in goede harmonie tussen minister en staatssecretaris ontwikkelen. Het

² HTK 1947-1948, Bijl. 775, In overweging nemen van voorstellen tot verandering in de Grondwet, nr. 6, MvT, p. 12.

³ HTK 1947-1948, p. 1697.

⁴ *Ibidem*, p. 1698.

staatssecretariaat zou daadwerkelijk slechts stap voor stap worden ingevoerd, waarbij het constitutioneel gewoonterecht zich in de praktijk kon ontwikkelen. Wanneer een motie afdoende was geredigeerd, kon deze volgens Beel uitsluitend het aftreden van de staatssecretaris bewerkstelligen, maar wanneer de minister tot aftreden werd gedwongen, moest de staatssecretaris hem in de regel wel volgen. De Kamer behield weliswaar het recht te verlangen dat de minister zelf een bepaald onderdeel van het beleid verdedigde, maar bij de effectuering van dit recht paste haar een terughoudende opstelling, omdat ze daarmee impliciet een oordeel uitsprak over de afgesproken werkverdeling tussen minister en staatssecretaris. De staatssecretaris was bevoegd te contrasigneren voorzover hij binnen het raam van de ministeriële aanwijzingen optrad. Tilanus en Hoogcarspel bleven ook bij de behandeling van de grondwetsherziening in tweede termijn na de verkiezingen van 1948 bij hun in eerste termijn geventileerde bezwaren.⁵

Evenals Beel legde Drees in zijn reactie de nadruk op het 'groeimodel'. Hij benadrukte met name de politieke verantwoordelijkheid van de staatssecretaris waarin deze zich principieel onderscheidde van een secretaris-generaal. Het ontbreken van voldoende parlementaire steun had voor de staatssecretaris tot consequentie dat deze moest aftreden.

Met de stemmen van CHU en CPN in de Tweede Kamer en alleen van de CPN in de Eerste Kamer tegen, werd de grondwetsherziening rond de invoering van het staatssecretariaat in tweede lezing aangenomen. Ze verscheen op 3 september 1948 in het *Staatsblad*.

De benoeming van enige staatssecretarissen

Nu het staatssecretariaat grondwettelijk mogelijk was, werden aan een aantal ministeries staatssecretarissen toegevoegd. Dit gebeurde overigens voordat de wettelijke regeling die nadere regels stelde aan de invoering van het staatssecretariaat, door het parlement was behandeld. De politieke positie van het staatssecretariaat werd zo mede gevormd door de constitutionele praktijk.

Staatssecretarissen op Economische Zaken en Oorlog en Marine

Op 24 december 1948 werd W.C.L. van der Grinten met ingang van 25 januari 1949 als eerste staatssecretaris benoemd bij het departement van Economische Zaken. Hij werd speciaal belast met de organisatie van het bedrijfsleven.⁶ De benoeming van de jurist Van der Grinten betekende dat minister Van den Brink ontlast werd van een deelterrein waarop hij weinig deskundig was. Op 13 januari 1950 werd Van der Grintens portefeuille nog uitgebreid met middenstandszaken. Deze uitbreiding van de taak was vooral een gebaar naar

⁵ HTK 1948, p. 135-136.

⁶ *Staatscourant*, 3 jan. 1949. Vgl. ook J.M.M.J. Clerx, 'Economische expansie door liberalisatie', in: P.F. Maas ed., *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945*, deel 3, *Het kabinet-Drees-Van Schaik 1948-1951*, band A, *Liberalisatie en sociale ordening* (Nijmegen 1991) p. 390-395.

de Kamer die veel kritiek had op het gevoerde middenstandsbeleid. De politieke positie van de middenstand in de regering werd met deze benoeming versterkt.

Eind januari 1949 gaven KVP en PvdA tijdens de behandeling van de begroting van Oorlog en Marine te kennen dat er een ministerie van Defensie moest komen, met daaronder drie staatssecretarissen voor de drie krijgsmachtonderdelen.⁷ Schokking, de zwakke minister van Oorlog en Marine die aan veel kritiek uit het parlement bloot stond, toonde zich deels ontvankelijk voor dit pleidooi. Hij gaf in de ministerraad van 11 april te kennen dat hij vanwege zijn dubbel ministerschap graag twee staatssecretarissen zou aanstellen. Hij droeg H.C.W. Moorman voor als staatssecretaris van Marine en W.H. Fockema Andreae als staatssecretaris van Oorlog. Liefstinck bleek voorstander van de benoeming van één staatssecretaris vanwege de voorgenomen fusie tussen Oorlog en Marine. Hij achtte Fockema Andreae de aangewezen kandidaat omdat Schokking een krachtige figuur nodig had 'bij de oplossing van de moeilijke problemen om de defensie in de vorm te krijgen welke voortvloeit uit de Westeuropese Unie'.⁸ Drees echter was sterk onder de indruk van de vakkennis van de beide kandidaten die een efficiëntere organisatie binnen het leger voorstonden. Op zijn voorstel werden beiden per 1 mei 1949 benoemd. Fockema Andreae (VVD) werd met name belast met aangelegenheden op het terrein van de organisatie, het materieel, de efficiency, de samenwerking met de industrie en de coördinatie van land- en luchtmacht. Moorman die nu, na zijn benoeming, toetrad tot de KVP, werd benoemd tot staatssecretaris van Marine.

Hun benoeming leidde tot nogal wat commotie. De grond voor de opwinding was gelegen in het feit dat de PvdA tijdens de discussies bij gelegenheid van de grondwetswijziging in eerste termijn, vooral het politieke karakter van het ambt van staatssecretaris had benadrukt.⁹ Daar kwam bij dat de PvdA zich zowel buitengesloten voelde in de leiding van Defensie als in de verdeling van de staatssecretarissen. De regering had het politieke karakter van het ambt van staatssecretaris in haar antwoord aan het parlement erkend door erop te wijzen dat het gevaar dat het politieke evenwicht verbroken zou worden slechts denkbeeldig was 'indien men zich bij de benoeming van één of meer staatssecretarissen van de noodzaak dit evenwicht te handhaven nauwkeurig rekenschap geeft'.¹⁰ Drees schiep overigens verwarring doordat hij tijdens het debat over de grondwetsherziening in de Eerste Kamer weer benadrukte dat er eerder sprake was van een 'beleidsverantwoordelijkheid dan van een politieke verantwoordelijkheid, omdat men bij het laatste dikwijls denkt aan de eis van te zijn van een bepaalde politieke richting'.¹¹

⁷ HTK 1948-1949, p. 995-996 en 1003.

⁸ ARA, inv.nr. 2.02.05, Notulen MR, 11 april 1949.

⁹ HTK 1947-1948, Bijl. 775, nr. 7, VV, p. 18.

¹⁰ *Ibidem*, nr. 10, MvA, p. 25.

¹¹ HEK 1948, p. 38. Vgl. ook: J.W.L. Brouwer, manuscript Oorlog en Marine t.b.v. Drees-Van Schaik, band C, p. 77-92.

In een fel artikel in *Het Vrije Volk* van 16 april bekritiseerde M. van der Goes van Naters deze benoemingen. In een verklaring van het partijbestuur van de PvdA van 6 mei, afgedrukt in *Het Vrije Volk*, werd de kritiek van Van der Goes van Naters nog eens onderstreept. R. Kranenburg, waarnemend voorzitter van het partijbestuur, benadrukte dat de politieke samenstelling van het kabinet in belangrijke mate de benoeming van staatssecretarissen moest beïnvloeden. Men betwijfelde of dit tot dan toe in voldoende mate was gebeurd 'en (men) had de indruk, dat deze aangelegenheid in het Kabinet meer van geval tot geval, dan wel methodisch was behandeld, en sprak de verwachting uit, dat dit bij de verdere uitbreiding van het instituut zou veranderen'.¹² Het partijbestuur achtte het niet in het landsbelang dat de PvdA niet in de leiding van Defensie werd betrokken.

Schokking gaf echter tijdens de behandeling van zijn begroting van het departement van Oorlog voor 1949 in de Eerste Kamer te kennen dat het defensiebeleid in eerste instantie kabinetspolitiek was. Hij bestreed de kritiek van de PvdA, temeer daar deze partij via het voorzitterschap van Drees van de Raad voor de Militaire Aangelegenheden en niet in de laatste plaats door de betrokkenheid van de minister van Financiën een flinke vinger in de pap had.¹³

Staatssecretaris voor Buitenlandse Zaken

Geregeld overleg tussen de Kamer en de minister van Buitenlandse Zaken was niet altijd mogelijk vanwege veelvuldig verblijf in het buitenland van de laatste. Tijdens de behandeling van de begroting voor Buitenlandse Zaken voor 1949 bepleitte H.A. Korthals (VVD) daarom de aanstelling van een staatssecretaris speciaal belast met Benelux-aangelegenheden.¹⁴ Minister Stikker toonde zich niet afkerig maar wel behoedzaam en wenste pas een beslissing te nemen nadat het Indonesische probleem, dat erg veel tijd vergde, was opgelost. Dan eerst viel immers te overzien hoe groot de reguliere omvang van de werkzaamheden was.¹⁵

Korthals en ook Schmal (CHU) drongen tijdens de begrotingsbehandeling voor 1950 opnieuw op de aanstelling van een staatssecretaris aan.¹⁶ In zijn reactie gaf Stikker aan dat zijn behoedzaamheid terzake vooral werd ingegeven door het feit dat de post Buitenlandse Zaken vooral een politieke portefeuille betrof als gevolg van de toenemende vervlechting van nationale en internationale vraagstukken op economisch, financieel, cultureel, sociaal en militair terrein, een portefeuille die zich moeilijk leende voor deling. Niettemin toonde hij zich bereid de aanstelling van een staatssecretaris te overwegen zodra de reorganisatie van het departement haar beslag had gekregen.¹⁷

¹² HEK 1948-1949, p. 535.

¹³ *Ibidem*, p. 561.

¹⁴ HTK 1948-1949, p. 1167.

¹⁵ *Ibidem*, p. 1177.

¹⁶ HTK 1949-1950, p. 613 en 628.

¹⁷ *Ibidem*, p. 648-649.

Drees kondigde eind januari 1950 in de ministerraad aan dat Stikker tot bijzonder ambassadeur van de OEES was aangesteld in afwachting van zijn benoeming tot voorzitter van deze organisatie in april 1950.¹⁸ Het lag in de bedoeling dat Stikker minister van Buitenlandse Zaken bleef, maar dat hij werd ontlast door de aanstelling van een staatssecretaris. Stikker deelde in de volgende ministerraadsvergadering mee dat hij voor deze post N.S. Blom (partijloos) wilde voordragen, die speciaal belast werd met het beleid rond Indonesië en de Verenigde Naties.¹⁹

Twee staatssecretarissen uit PvdA-kring

In een nota van januari 1950 aan de ministerraad vroeg Joekes aandacht voor de groeiende taakomvang van het departement van Sociale Zaken en Volksgezondheid. Evenals Schokking gold ook Joekes als een zwakke minister die veel kritiek kreeg uit de Staten-Generaal, met name vanwege het uitblijven van wetgeving. Hij voelde zich slechts dan in staat de werkzaamheden als minister zowel intern op het departement als extern afdoende te behandelen, wanneer er zowel een staatssecretaris voor Arbeid en Sociale Verzekering als voor Volksgezondheid werd benoemd. Voor de eerste functie had hij de secretaris-generaal A.A. van Rhijn (PvdA) op het oog. Van Rhijn was als voorzitter van de loon- en prijscommissie en van de commissies voor sociale verzekering en werkgelegenheid ingewerkt en derhalve bij uitstek geschikt voor deze functie.

Joekes achtte de PvdA'er P. Muntendam, directeur-generaal van de Volksgezondheid, zeer geschikt voor de vervulling van het staatssecretariaat voor Volksgezondheid. De ambtelijke functies van beide ambtenaren zouden worden opgehouden.

In de ministerraad vroeg Van Schaik zich af of deze benoemingen tot staatssecretaris wel noodzakelijk waren voor de bevoegdheden die Joekes voor hen noodzakelijk achtte. Joekes repliceerde dat de grotere bevoegdheden niet alleen van belang waren voor het interne overleg, maar ook ten behoeve van het contact met het parlement. Schokking wees er nog op dat Joekes met deze benoemingen het beleid wel voor een groot deel uit handen gaf. Niettemin ging de ministerraad akkoord met het voorstel van Joekes.²⁰

Het parlement reageerde kritisch op deze benoemingen. Oud uitte in de Tweede Kamer twijfel aan de noodzaak ervan, terwijl Tilanus er een bevoorrechting in zag van een paar hoge ambtenaren.²¹ Ook in de beschouwingen van Eerste-Kamerleden voerde kritiek de boventoon. Vixseboxse (CHU) betwijfelde of door deze benoemingen, die met name een bevordering inhielden, de schaarse middelen wel voldoende zuinig werden beheerd. Tjeenk Willink (PvdA) en Molenaar (VVD) kritiseerden, evenals Oud en Tilanus in de Tweede Kamer, het openhouden van de ambtelijke posities, terwijl Molenaar

¹⁸ ARA, inv.nr. 2.02.05, Notulen MR, 30 jan. 1950.

¹⁹ *Ibidem*, 6 feb. 1950.

²⁰ *Ibidem*, 30 jan. 1950.

²¹ HTK 1950-1951, p. 408 en 442.

zijn gifpijlen specifiek richtte op Van Rhijn, die in zijn visie onvoldoende in staat was knopen door te hakken.²²

Joekes voerde ter verdediging aan dat het departement van Sociale Zaken in feite een dubbel departement was. Daarnaast vond er een sterke uitbreiding van de taak van het departement plaats als gevolg van nationale en internationale ontwikkelingen op gebied van arbeidswetgeving, sociale zekerheid en volksgezondheid.²³

Ook in de pers overheersten de kritische geluiden. *Trouw* commentarieerde dat Van Rhijn en Muntendam 'een nieuwe titel met het daarbij passend salaris krijgen', omdat ze in hun ambtelijke carrière de top hadden bereikt.²⁴ *De Maasbode* constateerde dat 'in partijpolitieke kringen met jaloersheid was geconstateerd, dat van de drie nieuwe staatssecretarissen er twee uit de KVP komen'. Prompt benoemde Joekes twee staatssecretarissen uit PvdA-kring.²⁵ *Het Parool* vroeg zich af waarom 'verschuivingen-zonder-vervangingen als resultaat hebben, dat er nu meer kan worden verzet dan vroeger'.²⁶ Het *Algemeen Handelsblad* hekelde het feit dat de staatssecretarissen als paddestoelen uit de grond rezen, met name om het politieke evenwicht te handhaven, hetgeen deze krant maar matig kon bekoren.²⁷ Romme benadrukte in *de Volkskrant* de politieke verantwoordelijkheid van de staatssecretaris, hetgeen in zijn opvatting tot gevolg had dat de staatssecretaris bij een conflict met het parlement moest overwegen dat hij 'niet op hetzelfde terrein van bemoeiing herrijzen kan als ambtelijke secretaris-generaal of directeur-generaal'. Dat betekende dat de staatssecretaris in zijn politieke afweging van wat hij wel of niet voor zijn verantwoordelijkheid kon nemen, de kracht moest opbrengen deze consequentie buiten beschouwing te laten.²⁸

De KVP weer aan bod

De PvdA-fractie merkte in het voorlopig verslag op de begroting van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen voor 1949 op, dat vooral bij dit ministerie een staatssecretariaat op zijn plaats was.²⁹ Van Sleen meende dat door de veelheid aan onderwerpen waarmee dit ministerie zich bezighield een of meerdere groepen wel in de verdrukking moesten komen: 'Tot op heden zouden wij kunnen zeggen: eigenlijk hebben alle groepen daaronder te lijden gehad'.³⁰ De aandrang van de PvdA valt mede te verklaren uit het feit dat ze hoopte op een 'eigen' staatssecretaris. Een dergelijke staatssecretaris belast met

²² Vgl. voor deze benoemingen: P.G.T.W. van Griensven, 'Het sociale beleid van minister Joekes' in: Maas ed., *Kabinet-Drees-Van Schaik*, band A, *Liberalisatie en sociale ordening*, p. 539-545.

²³ *HEK*, 1949-1950, p. 589.

²⁴ *Trouw*, 11 feb. 1950.

²⁵ *De Maasbode*, 11 feb. 1950.

²⁶ *Het Parool*, 14 feb. 1950.

²⁷ *Algemeen Handelsblad*, 22 feb. 1950.

²⁸ *de Volkskrant*, 21 feb. 1950.

²⁹ *HTK 1948-1949*, Bijl. A, 1000-VI, nr. 6, VV, p. 1.

³⁰ *HTK 1948-1949*, p. 645.

kunsten en wetenschappen zou ervoor kunnen zorgen dat de actieve cultuurpolitiek van Van der Leeuw weer een kans kreeg.³¹ Rutten, minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen was voorshands van het nut en de noodzaak nog niet overtuigd. Het duurde dan ook nog tot 17 februari 1950 voordat de KVP'er J.M.L.Th. Cals werd benoemd tot staatssecretaris. Cals kreeg de vorming buiten schoolverband, juridische zaken, pers, monumentzorg en later kunst in zijn portefeuille.

De *Nieuwe Courant* concludeerde dat de benoeming van Cals vooral in het politieke vlak lag, 'm.a.w. wenste de KVP na de geruchtmakende benoemingen van twee staatssecretarissen aan Sociale Zaken, wier sympathie uitgaat naar de PvdA, ook weer eens aan bod te komen, omdat anders het zo befaamde politieke evenwicht tussen beide groepen verstoord dreigt te raken? Het lijkt er veel op.'³²

Evaluatie benoemingen

De instelling van een staatssecretariaat had zoals gezegd het doel zwaarbelaste ministers te ontlasten en toch splitsing van departementen te voorkomen. Toetsing van dit criterium aan de politieke realiteit laat echter zien dat dit motief lang niet altijd doorslaggevend was, anders zou de eerste staatssecretaris ongetwijfeld op het departement van Financiën bij minister Lief tinck zijn benoemd. Lief tinck gold als een soort schaduw-premier die de financiële keerzijde van het beleid van zijn collega's bewaakte.³³ Naast de intensieve begrotingsbesprekingen die hij met elke minister afzonderlijk tot in detail voerde, was Lief tinck intensief betrokken bij de meeste ministerraads- en onderraadsvergaderingen. Bovendien 'vulde' hij alleen al in de periode 1948-1949 102,5 kolom aan redevoeringen van elk zeven minuten in de *Handelingen* van het parlement, veruit het meest van alle ministers. Hij verscheen in de periode 1945-1952 liefst 375 maal in de Staten-Generaal.³⁴

Geen wonder dat Drees voor de toewijzing van een staatssecretaris publiekelijk het oog richtte op Lief tinck. Hoewel Drees erkende dat de toewijzing van een staatssecretaris allereerst moest worden overgelaten aan de betrokken minister, oefende hij eind 1949 in het parlement enige druk op Lief tinck uit om een staatssecretaris te nemen. 'Ik heb zelfs met grote nadruk bij een collega bepleit, dat hij zich iets meer zou sparen, dat hij zijn arbeid iets zou beperken en een staatssecretaris naast zich zou stellen.'³⁵ Drees herhaalde tijdens de algemene beschouwingen voor 1951 in de Tweede Kamer zijn opvatting dat, als

³¹ Vgl. voor deze benoeming: P.B. van der Heiden en P.G.T.W. van Griensven, 'Rutten verwekt een mammoetje' in: P.F. Maas ed., *Parlementaire Geschiedenis van Nederland na 1945*, deel 3, *Het kabinet-Drees-Van Schaik 1948-1951*, band B, *Anticommunisme, rechtsherstel en sociale ordening* (Nijmegen 1992) p. 241-245.

³² *Nieuwe Courant*, 20 febr. 1950.

³³ P.F. Maas, 'Slotbeschouwing', in: Maas ed., *Kabinet-Drees-Van Schaik*, band A, *Liberalisatie en sociale ordening*, p. 806.

³⁴ J.C.F.J. van Merriënboer, 'Stressen tot het kerstreces. De Tweede Kamer als werkplek in de periode-Drees-Van Schaik (1948-1951)', *Politieke Opstellen* 11-12 (1991-1992) p. 125.

³⁵ HEK 1949-1950, p. 367.

het aan hem lag, 'er spoedig een staatssecretaris van Financiën (zou) bijkomen, omdat ik ontlasting van mijn ambtgenoot van Financiën zeer bepaald wenselijk zou vinden (...)'.³⁶

De toewijzing van staatssecretarissen was vooral persoonsgebonden en vond tijdens het kabinet-Drees-Van Schaik met name plaats bij politiek zwak functionerende ministers. Dat betrof Schokking en Joekes, die veel kritiek kregen in het parlement. Daarnaast gold als benoemingsargument het ontbreken van specifieke deskundigheid op een bepaald beleidsonderdeel. Van den Brink was bepaald een sterke minister, mede omdat hij het in de REA als enige KVP-vertegenwoordiger met succes opnam tegen de PvdA-overmacht. Toch werd op zijn departement een staatssecretaris benoemd die de juridische problemen rond de publieksrechtelijke bedrijfsorganisatie moest behandelen, een terrein waarop Van den Brink weinig deskundig was. Een jaar na zijn benoeming kreeg Van der Grinten ook nog het middenstandsbeleid in zijn portefeuille. Op dit beleidsterrein bleef Van den Brink in gebreke door het uitblijven van wetgeving. De staatssecretaris voor onderwijs kwam er op aandrang van de PvdA, die hoopte op een eigen staatssecretaris om zo de cultuurpolitiek van Van der Leeuw weer te activeren. De benoeming van Blom als zaakwaarnemer op Buitenlandse Zaken vond plaats wegens het veelvuldig verblijf van minister Stikker in het buitenland.

Staatsrechtelijke vormgeving

Op 17 november 1949 diende het kabinet het wetsvoorstel in houdende 'Nadere voorzieningen in verband met de invoering van de ambten van minister zonder portefeuille en van staatssecretaris'. Het was voorzien van een zeer summiere memorie van toelichting. Op 15 februari 1950, toen de eerste staatssecretarissen al waren benoemd, verscheen het voorlopig verslag met daarin opgenomen een aantal vragen die de staatsrechtelijke positie van de staatssecretaris moesten verhelderen.³⁷

Allereerst vroeg de Kamer zich af of de staatssecretaris gerechtigd was deel te nemen aan de ministerraad. Voor Lief tinck was het antwoord op deze vraag eenvoudig. In de ministerraad werd het algemene kabinetsbeleid besproken waarvoor de staatssecretaris niet verantwoordelijk was. Ook Drees nam het standpunt in dat het alleen van belang was hoe een staatssecretaris dacht over zijn eigen terrein en niet over het gehele beleid.³⁸ Deze opvatting van de ministerraad was een bevestiging van het besluit dat werd genomen in de ministerraadsvergadering van 3 oktober 1949. In de memorie van antwoord scherpte Teulings, ter verduidelijking van de positie van de staatssecretaris, de staatsrechtelijke positie van de ministerraad verder aan. De ministerraad was een instituut dat berustte op de macht van de Koning tot instelling van departementen en tot benoeming en ontslag van ministers. Het was niet

³⁶ HTK 1950-1951, p. 475.

³⁷ HTK 1949-1950, Bijl. 1472, nr. 4, VV, p. 5.

³⁸ ARA, inv.nr. 2.02.05, Notulen MR, 30 mei 1950.

mogelijk bij wet te regelen dat iemand die geen minister was op gelijke voet kon functioneren met ministers in de ministerraad. De 'Koning - dus ook niet de ministerraad, of een ministerie bij wege van delegatie of hoe dan ook - kan daaromtrent (...) iets bepalen, en de grondwettelijke toekenning van de figuur van staatssecretaris kan niet geacht worden mede betrekking te hebben op het functioneren van de ministerraad, tenzij de bewoordingen daartoe bepaaldelijk mochten dwingen.³⁹ De staatssecretaris was grondwettelijk ondergeschikt aan de minister. Zijn optreden als minister gold dan ook extern ten opzichte van parlement en burgers voorzover het zijn eigen specifieke beleidsterrein betrof. Het werd regel dat de staatssecretaris slechts in de ministerraad aanwezig was, wanneer het een onderwerp betrof waarbij de staatssecretaris betrokken was en de minister het nodig oordeelde. Stikker deed echter in februari 1950, na zijn benoeming tot politiek ambassadeur van de OEES en de aldus te verwachten veelvuldige afwezigheid, het voorstel om staatssecretaris Blom bij zijn afwezigheid wel toe te laten tot de ministerraad. Drees benadrukte dat de staatssecretaris in het algemeen niet de gehele vergadering van de ministerraad bijwoonde, waarbij hij echter een uitzondering maakte voor Blom.⁴⁰ Het was sedertdien gebruikelijk dat Blom bij afwezigheid van Stikker als een soort zaakwaarnemer in de ministerraad optrad.⁴¹

In een verslag naar aanleiding van de memorie van antwoord werd algemeen aangedrongen op een concrete taakomschrijving voor de staatssecretaris, die moest worden gepubliceerd, zodat het de Kamer duidelijk werd tot wie ze zich moest richten.⁴² De regering erkende dat de bekendmaking van de taak nuttig was voor parlement en publiek. De regering kwam dan ook aan deze wens van het parlement tegemoet maar ze maakte het voorbehoud dat de eigen minister de staatssecretaris steeds andere opdrachten kon geven, zodat zijn taak kon worden uitgebreid of ingekrompen.⁴³ De taak van de staatssecretaris zou niet in een Koninklijk Besluit, maar in de *Nederlandse Staatscourant* worden bekendgemaakt. Het was immers niet de Kroon maar de minister die een taakopdracht gaf aan de staatssecretaris.

De betrekkelijke waarde van een concrete taakopdracht die de Kamer in haar controlerende functie tegemoet kwam, bleek al snel toen staatssecretaris Cals een beschikking op het gebied van de Lager-onderwijswet ondertekende, hoewel dit niet was opgenomen in zijn takenpakket. Dat was volgens Tilanus in strijd met de wet en met hetgeen de minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen als taak aan het parlement had meegedeeld. Teulings stelde zich echter op het standpunt dat geen enkele wettelijke bepaling de Grondwet kon ontkrachten. In de Grondwet (art. 79) was de bepaling opgenomen dat 'een staatssecretaris in alle gevallen, waarin de minister het nodig oordeelt, in plaats van de minister optreedt met inachtneming van diens aanwijzingen'. Hij gaf

³⁹ HTK 1949-1950, Bijl. 1472, nr. 5, MvA, p. 7.

⁴⁰ ARA, inv.nr. 2.02.05, Notulen MR, 20 feb. 1950.

⁴¹ H.A. Groeneveld, *De staatssecretaris in Nederland 1948-1988* (Deventer 1989) p. 57.

⁴² HTK 1949-1950, Bijl. 1472, nr. 8, Verslag, p. 11.

⁴³ *Ibidem*, nr. 9, Nota naar aanleiding van het Verslag, p. 11; zie ook ARA, inv.nr. 2.02.05, Notulen MR, 12 juni 1950.

echter toe dat wanneer eenmaal een taakomschrijving was gegeven, men er zich zoveel mogelijk aan diende te houden. Hij ging ervan uit dat met een groeiende ervaring met het staatssecretariaat diens taakomschrijving meer met de werkelijkheid zou overeenkomen.⁴⁴

Van der Goes van Naters benadrukte in zijn bijdrage aan het debat het standpunt van de PvdA, dat het staatssecretariaat vooral een politiek karakter bezat. Om die reden zou de staatssecretaris meteen bij de formatie moeten worden benoemd, uiteraard in overleg met de betreffende ministers, waarbij tevens hun speciale taak werd gepubliceerd.⁴⁵ Hoewel Drees een tussentijdse benoeming niet uitsloot meende hij eveneens dat de staatssecretarissen bij de formatie moesten worden benoemd.⁴⁶

Contraseign

Nadat de eerste staatssecretaris, Van der Grinten, in december 1948 was benoemd, deed zich al snel de vraag voor in hoeverre staatssecretarissen bevoegd waren om zelf te contrasigneren. Aanleiding daartoe vormden de bezwaren die de Raad van State in een advies aan de Koningin had geuit tegen Van der Grintens contraseign onder een wetsvoorstel betreffende regels inzake benoeming en ontslag van leden van de Sociaal Economische Raad en hun plaatsvervangers. Dit was geplaatst voordat het wetsontwerp inzake de positie van de staatssecretarissen door het parlement was aanvaard.⁴⁷ De Raad van State voegde hieraan toe dat het in de Tweede Kamer niet goed zou overkomen indien een staatssecretaris alleen zou ondertekenen en daarmee vooruitliep op de beslissing van het parlement. De ministerraad besloot vervolgens aan de bezwaren van de Raad van State tegemoet te komen door af te spreken, dat een staatssecretaris voorlopig niet meer zonder zijn minister zou contrasigneren.⁴⁸

In een nota voor de ministerraad inzake het contraseign van staatssecretarissen werd de opvatting verdedigd dat de grondwetgever de staatssecretaris de bevoegdheid tot contrasigneren wilde geven en dat het contraseign gelijkwaardig was aan dat van de minister. Sterker nog: de grondwetgever liet de staatssecretaris de bevoegdheid tot het alleen contrasigneren. In de handtekening van de staatssecretaris kon men dan lezen dat deze het recht had

⁴⁴ HTK 1949-1950, p. 2016.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 2013.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 2017. De eerste staatssecretaris die bij de formatie werd benoemd was G.M.J. Veldkamp (KVP). Hij werd staatssecretaris voor de middenstand bij minister J. Zijlstra (ARP). De KVP kreeg hiermee enige genoegdoening voor het feit dat dit departement niet meer in haar handen was. Opmerkelijk is dat Drees, in tegenstelling tot zijn eerdere uitspraak, bij de algemene beraadslagingen over de rijksbegroting 1953, toen tevens de kabinetsformatie van het kabinet-Drees-III werd besproken, de opvatting vertolkte 'dat het de voorkeur verdient de benoeming van Staatssecretarissen niet te maken tot een onderdeel van de kabinetsformatie'. Vgl.: HTK 1952-1953, p. 116 en G.M.J. Veldkamp, *Herinneringen 1952-1967. Le carnaval des animaux politiques*, bewerkt door P.G.T.W. van Griensven en J.M.M.J. Clerx (Den Haag 1993) p. 18. Dit werd overigens niet de praktijk.

⁴⁷ Groeneveld, *De staatssecretaris in Nederland*, p. 50 en 51.

⁴⁸ ARA, inv.nr. 2.02.05, Notulen MR, 20 maart 1950.

gekregen naar buiten op te treden in plaats van de minister. Ook het feit dat Van der Grinten al eerder een wetsontwerp had ondertekend versterkte de positie van de staatssecretarissen.⁴⁹ De Raad van State maakte er alleen bezwaar tegen dat de staatssecretaris zonder nadere wettelijke regeling contrasigneerde nu deze wettelijke regeling bij het parlement aanhangig was.⁵⁰ De ministerraad discussieerde op 12 april opnieuw over het contraseign maar kwam niet tot een eensluidende conclusie, waarmee het besluit van de ministerraad van 20 maart werd gehandhaafd.⁵¹

In de ministerraadsvergadering van 21 augustus stelde minister Rutten de vraag of de begrotingswetten ook door de staatssecretaris moesten worden ondertekend. Hierover ontspon zich een discussie waarin Joekes het standpunt verdedigde dat de staatssecretarissen de begroting wel moesten ondertekenen, omdat daarmee tot uitdrukking werd gebracht dat ze mede de verantwoordelijkheid droegen. Anders bleef de figuur van de staatssecretaris teveel in de schaduw. Met name Van Schaik en Drees benadrukten dat de staatssecretaris begrotingswetten juist niet mee moest ondertekenen omdat het hier algemeen beleid betrof waarvoor de staatssecretaris slechts zeer ten dele verantwoordelijkheid droeg. De Raad steunde deze laatste opvatting en besloot vervolgens dat de staatssecretarissen niet mee zouden ondertekenen.⁵²

De positie van de staatssecretaris

In het voorlopig verslag van de Eerste Kamer werd nog een aantal staatsrechtelijke kwesties met betrekking tot de positie van de staatssecretaris aan de orde gesteld. Allereerst werd om een verduidelijking gevraagd omtrent de politieke verantwoordelijkheid van de staatssecretaris jegens de Staten-Generaal. De grondwettelijke figuur rond de staatssecretaris bevatte in de ogen van de Eerste-Kamerleden een innerlijke tegenstrijdigheid. Nu de staatssecretaris politiek onder en niet naast zijn minister werd geplaatst, deed zich de vraag voor hoe de staatssecretaris zelfstandig aan het parlement verantwoording kon afleggen. Het was duister in hoeverre parlementaire kritiek alleen de staatssecretaris en niet tegelijkertijd de minister kon treffen. Als de kritiek gericht was op de staatssecretaris voorzover die conform de Grondwet als minister optrad, dan was in hun ogen de minister zelf verantwoordelijk. Trad de staatssecretaris niet op overeenkomstig de Grondwet, dan was de minister mede verantwoordelijk omdat hij de staatssecretaris niet in de hand hield. Hij zou hem dan zelf bij de Kroon moeten voordragen voor ontslag.⁵³ Ook werd gevraagd of het optreden van een staatssecretaris in plaats van de minister niet een beperking inhield van de

⁴⁹ Het wetsontwerp op de Kamers van Koophandel en Fabrieken, vgl. Clerx, 'Economische expansie door liberalisatie', p. 484-485.

⁵⁰ CPG, archief Drees, Brief minister van Binnenlandse Zaken betreffende de staatssecretarissen.

⁵¹ ARA, inv.nr. 2.02.05, Notulen MR, 20 april 1950.

⁵² *Ibidem*, 21 aug. en 28 aug. 1950.

⁵³ HEK 1949-1950, Bijl. 1472, Nader voorzieningen in verband met de invoering van de ambten van minister zonder portefeuille en van staatssecretaris, VV, p. 5.

bevoegdheden van de minister. Als die beperking niet expliciet was vastgelegd, waren er voor een bepaald beleidsonderdeel twee ministers aan een departement verbonden, met alle bezwaren van dien.

Teulings gaf in zijn reactie aan dat bij de staatsrechtelijke positie van de staatssecretaris een scherp onderscheid moest worden gemaakt tussen de interne en externe positie van de staatssecretaris. In het kader van de taakverlichting van de minister trad de staatssecretaris bij de vervulling van zijn functie extern op als minister, waarbij hij diens ministeriële bevoegdheden bezat. Dat impliceerde niet een beperking van de bevoegdheden van de minister, omdat deze steeds zijn volledige bevoegdheden behield. Het betekende wel dat voor wat betreft de taken van de staatssecretaris, de minister en de staatssecretaris dezelfde bevoegdheden bezaten. Met dien verstande dat de staatssecretaris niet mocht handelen in strijd met de aanwijzingen van de minister. Extern kon de staatssecretaris maximaal de bevoegdheid van de minister bezitten, intern werd de bevoegdheid van de staatssecretaris door de minister bepaald.

De parlementaire kritiek kon alleen de staatssecretaris treffen anders zou het staatssecretariaat niet aan zijn doel beantwoorden, namelijk verlichting van de taak en de verantwoordelijkheid van de minister. De staatssecretaris was over zijn beheer volledig verantwoording schuldig aan het parlement, zonder dat hij zich kon verschuilen achter aanwijzingen van de minister. Kritiek van het parlement kon zo alleen de staatssecretaris treffen, waarbij hij de politieke consequenties moest aanvaarden. De Staten-Generaal bleven overigens bevoegd de minister te betrekken in een zaak die door de staatssecretaris werd behandeld en hem met politieke sancties te treffen.⁵⁴

Conclusie

Het politieke antwoord op de expansie van de overheidsbemoeiing werd aanvankelijk gezocht in splitsing van departementen, met als gevolg dat het aantal ministers toenam. Dit stelde steeds grotere problemen aan een coherente en efficiënte besluitvorming in de ministerraad. De oplossing die hiervoor werd gevonden bestond uit het afsplitsen van deeltaken van een minister, die dan moesten worden beheerd door een 'onder-minister'. Reeds voor de oorlog werd gewerkt aan een staatsrechtelijke regeling van het staatssecretariaat, die haar bekroning vond in de grondwetswijziging van 1948. In het parlement bestond alleen kritiek bij de CHU en de CPN op de invoering van het staatssecretariaat.

De taak die bij een ministerieel besluit wordt vastgelegd, omvat soms het dagelijks beleid op het departement, maar kan ook alle bevoegdheden omvatten op een bepaald beleidsterrein, of bestaan uit de vervanging van de

⁵⁴ *Ibidem*, MvA, p. 7-8.

minister ten aanzien van bepaalde onderwerpen.⁵⁵ De speelruimte van een staatssecretaris hangt af van de betreffende minister.⁵⁶

Het wetsontwerp 'nadere voorzieningen in verband met de invoering van de ambten van minister zonder portefeuille en van de staatssecretaris' droeg voornamelijk een administratiefrechtelijk karakter. Zo was het zonder aanvullende regeling onduidelijk of de staatssecretaris die in plaats van de minister optrad, diens bevoegdheid had wanneer in een wet of in een algemene maatregel van bestuur van ministers werd gesproken. Bovendien waren wettelijke bepalingen die regelingen voor ministers bevatten, niet van overeenkomstige toepassing op de staatssecretarissen.

Vòòr de indiening van het wetsontwerp was Van der Grinten al benoemd tot staatssecretaris terwijl anderen werden benoemd tijdens de behandeling ervan. De behandeling van dit wetsontwerp stond dan ook mede in het teken van de constitutionele verwickelingen rond het staatssecretariaat. Tijdens de behandeling van het wetsontwerp kreeg het parlement gedaan dat de minister bij wie een staatssecretaris werd benoemd, diens taak in de *Staatscourant* bekend maakte.

De benoemingen van de eerste staatssecretarissen tijdens het kabinet-Drees-Van Schaik waren niet zozeer een gevolg van de taakomvang van de betreffende minister maar veeleer persoonsgebonden. Een gebrekkige taakvervulling als gevolg van politiek zwak functioneren van een minister, het ontbreken van specifieke deskundigheid, of gewoonweg noodgedwongen veelvuldige afwezigheid, vormden de hoofdmotieven. Opvallend is ook dat vervolgens een institutionalisering van het staatssecretariaat bij het betreffende departement plaatsvond, maar dat de inhoud van de portefeuille nogal eens veranderde.

Uit het feit dat de staatssecretarissen redelijk evenwichtig over de partijen werden verdeeld kan geconcludeerd worden, dat het staatssecretariaat in de partijpolitieke verhoudingen een belangrijke rol vervulde. Deze ontwikkeling werd door Drees uiteindelijk ook bevestigd met zijn stelling dat de verdeling van de staatssecretariaten het beste al bij de formatie kon worden geregeld.

⁵⁵ W.A. van den Berg, *De staatssecretaris* (Alphen a/d Rijn 1961) p. 128-134.

⁵⁶ C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* (11e druk; Zwolle 1983) p. 334.